

БОРОТЬБА ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Черней Володимир Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор Національної академії внутрішніх справ з навчально-методичної та наукової роботи

КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННИМ ПОСЯГАННЯМ НА НЕБАНКІВСЬКІ ФІНАНСОВІ УСТАНОВИ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання координації діяльності правоохоронних органів України. Приведено поняття, визначено мету та завдання координації, охарактеризовано діяльність контролюючих органів держави щодо запобігання злочинам у сфері небанківських фінансових установ.

Ключові слова: запобігання; координація; правоохоронні органи; небанківські фінансові установи.

Рассмотрены вопросы координации деятельности правоохранительных органов Украины. Приведены понятия, определены цель и задачи координации, охарактеризована деятельность контролирующих органов государства по предотвращению преступлений в сфере небанковских финансовых учреждений.

Ключевые слова: предотвращение; координация; правоохранительные органы; внебанковские финансовые учреждения.

The question of the coordination of law enforcement bodies of Ukraine. Adduced concepts defined goal and task coordination, described the activities of regulatory bodies of the state to prevent crimes in the sphere of non-bank financial institutions.

Keywords: prevention; coordination; law enforcement agencies; banking institutions.

Важливим елементом у правовому механізмі запобігання економічній злочинності є координація діяльності правоохоронних органів. Координація притаманна будь-якій формі організованого управління. Вона може здійснюватися за горизонталлю, між організаційно не підпорядкованими суб'єктами управління, і тоді формується організаційна структура міжгалузевого управління. Коли координація здійснюється серед підпорядкованих суб'єктів управління, вона стає однією з форм організацій управління зв'язків у галузевому управлінні [1, с. 87].

Проблема координації останніми роками із суто управлінської перетворилася на міждисциплінарну. Дослідницький інтерес до питань узгодження дій різних суб'єктів, тобто "координації", виявлявся переважно в рамках загальної теорії управління. Фундаментальні дослідження природи координації і змісту її управлінського впливу проведено О. М. Бандуркою, Ю. М. Козловим, І. Ф. Морозовим, В. М. Плішкіним [2–4].

Питання координації було розглянуто також через призму застосування цієї управлінської конструкції в боротьбі зі злочинністю та її профілактики. Значний внесок у вирішення широкого кола фундаментальних питань зробили такі автори, як В. Т. Білоус, Я. Ю. Кондратьєв, О. М. Литвинов, Т. Л. Маркелов [5–8].

Однак, незважаючи на певну теоретичну розробленість питань координації, багато її аспектів донині викликають суперечки серед науковців і практичних працівників. З упевненістю можна стверджувати лише те, що проблеми координації в боротьбі зі злочинністю та її профілактики не втратили своєї актуальності до сьогодні.

У зв'язку з цим, варто відзначити монографічне дослідження В. Т. Білоуса "Координація боротьби з економічною злочинністю". У ньому автор на основі аналізу значного за обсягом емпіричного матеріалу доволі успішно вирішив на теоретичному рівні значний пласт проблем, накопичених практикою спільної діяльності у сфері протидії економічній злочинності [5].

У широкому розумінні метою координації запобігання економічній злочинності є бажаний, можливий та необхідний, з погляду суспільства й держави, стан (результат дії) відповідної системи та її спроможність нейтралізувати, блокувати, мінімізувати дію причин та умов, які сприяють учиненню таких злочинів [9].

У вузькому розумінні головна мета координації запобігання економічній злочинності – це сприяння функціонуванню відповідної системи, практиці спільних, узгоджених дій різноманітних суб'єктів у межах наданих повноважень. Це поняття, на відміну від попереднього, передбачає суто управлінський аспект діяльності з координації запобігання економічній злочинності на різних рівнях.

Основи тактичної координації правоохоронних органів та закріплення керівної ролі органів прокуратури у цій справі встановлено в законодавчих і нормативних актах про прокуратуру та її загальний нагляд. В ухваленому 1991 р. Законі України "Про прокуратуру" визначено основні функції прокуратури, серед яких координаційної немає. Спочатку в цій статті містилася вказівка лише на таку

координаційну форму, як спільна участь разом з іншими державними органами в розробленні заходів попередження злочинів, але згодом (а саме з 12 липня 2001 р.) її було скасовано [10].

Однак кримінологічна обстановка та здоровий глузд вимагали іншого рішення. Тому в Законі України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 30 червня 1993 р. було закріплено деякі принципи положення, спрямовані на покращення взаємодії органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки та інших правоохоронних відомств у боротьбі зі злочинністю. Зокрема, про це йдеться у ст. 16 Закону, у якому на прокурора покладено функції забезпечення взаємодії цих органів.

Дещо пізніше Верховна Рада України доповнила ст. 29 Закону України "Про прокуратуру", відповідно до якої прокурор під час здійснення нагляду має вживати заходів щодо узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Тобто на прокурора покладено координацію зусиль правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Змінами до Закону від 12 липня 2001 р., відповідно до ст. 10, на прокурорів покладено координацію дій у боротьбі зі злочинністю органів внутрішніх справ, органів Служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби та інших правоохоронних органів. У частині другій зазначеної статті визначено форми та методи координації правоохоронних органів.

Отже, у чинному Законі України "Про прокуратуру" закріплено дві правові норми, що безпосередньо стосуються координації: координація діяльності щодо боротьби зі злочинністю (ст. 10); узгодження дій правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю в межах прокурорського нагляду (ст. 29).

Отже, не лише організаційно, а й у нормативному порядку закріплено координацію діяльності правоохоронних органів, у якій керівну роль відіграють органи прокуратури. Здійснюючи координацію діяльності правоохоронних органів, прокурор не підмінює органи державної влади, не виступає як організатор боротьби зі злочинністю тому, що це завдання і справа держави, її відповідних органів влади.

Генеральний прокурор України приділяє особливу увагу питанням підвищення ефективності координаційної діяльності органів прокуратури та її спрямування на досягнення конкретних практичних результатів щодо зниження рівня злочинності, захисту та поновлення порушених прав і свобод громадян та інтересів держави, невідворотності покарання за злочини і правопорушення, відшкодування завданих ними збитків. З огляду на зазначене, керівниками органів прокуратури всіх рівнів у 2010–2011 рр. здійснено низку координаційних заходів з актуальних проблем протидії злочинності та забезпечено їх практичну реалізацію.

Із напрацьованих практикою форм координації прокурори обласного рівня використовують спільні засідання колегій, координаційні та міжвідомчі наради керівників правоохоронних органів і державних органів контролю, інших суб'єктів цієї діяльності, обмін інформацією, видання спільних нормативних актів, організаційно-розпорядчих документів,

інформаційних листів. Зокрема, 2010 р. Генеральною прокуратурою України ініційовано проведення двох координаційних і 12 міжвідомчих нарад (2011 р. – відповідно 2 і 13). У прокуратурах обласного рівня 2010 р. проведено 22 спільні засідання колегій прокуратур і правоохоронних органів, 1655 координаційних, 1500 міжвідомчих нарад, здійснено 304 інші координаційні заходи (2011 р. – відповідно 1699, 1299 і 471) [11].

Зокрема, за ініціативи Генеральної прокуратури України та Головного слідчого управління МВС України 2010–2011 рр. взято на контроль роботу органів внутрішніх справ з розгляду заяв і повідомлень та стан розслідування кримінальних справ про незаконне заволодіння коштами банку “Надра”. За цей час розпорядженням МВС України в кожній області створено робочі групи із з’ясування стану розгляду заяв банку, з перевірки законності прийнятих рішень, стану і перспектив розслідування порушених за цими заявами справ, до складу яких включено працівників слідчих управлінь та управлінь ДСБЕЗ.

У Генеральній прокуратурі відбулася оперативна нарада за участю представників провідних банків України, серед яких були і представники ВАТ КБ “Надра”. Запропоновано шляхи покращення взаємодії між правоохоронними органами та банками як до, так і після порушення кримінальних справ кредитно-банківської спрямованості; унесення змін до законодавства України з метою упередження та мінімізації неповернення кредитів банкам, посилення відповідальності працівників банків. Водночас здійснено понад 20 виїздів у відрядження з метою надання практичної та методичної допомоги робочим групам на місцях, під час яких заслухано більше 50 кримінальних справ, вивчено низку відмовних матеріалів, які, за формальності проведення дослідчих перевірок, направляли до прокуратур та незаконні рішення скасовували. Так, у цей період органами прокуратури більше ніж у 280 матеріалах скасовано постанови про відмову в порушенні кримінальних справ, 54 з яких з одночасним порушенням справ та ще 70 справ порушено слідчими органів внутрішніх справ після доопрацювання таких матеріалів. І в багатьох з них завдані банку збитки обчислювалися мільйонами гривень.

Ужиті організаційні та практичні заходи дали свої позитивні результати. Порівняно з 2010 р., кількість прийнятих рішень про відмову в порушенні кримінальних справ за фактами незаконного заволодіння коштами банку зменшилася в чотири рази, майже з 700 справ, що перебували у провадженні слідчих, закінчено провадженням 480 (або 69%), з яких 93% направлено до суду з обвинувальними висновками. Покращилася робота з відшкодування банку збитків, завданих злочинами. Відсоток відшкодувань від суми завданих збитків збільшився з 25% у 2010 р. до 40% у 2011 р. У справах, направлених до суду, відшкодування сягає 91%. Загалом же відшкодовано або накладено арешт на майно на суму понад 727 млн грн. Для порівняння зазначимо, що на кінець 2010 р. цей показник становив лише 25 млн грн.

Виконання завдань системи координації запобігання економічній злочинності покладено на відповідні координаційні інституції

профілактики злочинів, які, поряд з метою та завданнями діяльності, є обов'язковими для системи елементами. Координаційний орган будь-якого рівня організовує функціонування відповідної підсистеми профілактики злочинів (у тому числі економічної злочинності), оскільки визначає мету й завдання спільної узгодженої діяльності, окреслює шляхи їх досягнення та налагоджує (хоча б на першому етапі) взаємозв'язки між суб'єктами, визначає їх завдання й надалі контролює їх виконання. Розробленню спільних узгоджених заходів передують робота координаційного органу з комплексної оцінки аспектів соціальної практики, що стосуються проблем профілактики злочинів. Координаційна діяльність передбачає також контроль за перебігом виконання спільних узгоджених заходів та оцінювання їх результатів.

Для розв'язання проблем координації запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ, на нашу думку, доцільно створити у структурі правоохоронних органів України Державну службу фінансових розслідувань. Ця служба має бути державним правоохоронним органом, що забезпечує економічну безпеку України відповідно до завдань, передбачених Законом та іншими законодавчими актами. Вона має бути підзвітна й підлегла Президенту України та Уряду й визначена єдиним органом, що здійснює функції з розкриття та розслідування економічних злочинів.

Головними завданнями Державної служби фінансових розслідувань має бути визначено такі: захист інтересів суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань в економічній сфері, забезпечення економічної безпеки України; захист прав і законних інтересів громадян України, іноземних громадян й осіб без громадянства, а також юридичних осіб в економічній сфері; профілактика, виявлення і припинення злочинів та адміністративних правопорушень в економічній сфері, у тому числі корупційних правопорушень; проведення досудового слідства й дізнання у кримінальних справах, провадження у справах про адміністративні правопорушення відповідно до компетенції.

До складу Державної служби фінансових розслідувань мають входити: Департамент фінансових розслідувань (з правами юридичної особи); управління Департаменту в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (з правами юридичної особи); міжрайонні відділи управління Департаменту в Автономній Республіці Крим, по областях, містах Києві та Севастополі. Загальне керівництво Службою має здійснювати Президент України та Кабінет Міністрів України в межах повноважень, покладених на них законодавством. Безпосереднє керівництво Службою покладається на директора Департаменту. У структурі Служби слід створити підрозділи з виявлення і запобігання злочинам на пріоритетних напрямках економіки. Служба має бути укомплектована професійними кадрами, прийнятими на службу з органів внутрішніх справ, митної і податкової служб, які мають досвід оперативно-розшукової, контрольно-перевірочної, процесуальної та експертної діяльності щодо протидії економічним злочинам.

На Державну службу фінансових розслідувань може бути покладено, зокрема, такі завдання: запобігання, виявлення, розкриття злочинів у сфері

діяльності небанківських фінансових установ, а також провадження досудового розслідування у цих справах; протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та запобігання вчиненню правопорушень, що спрямовані на отримання таких доходів; розшук платників, які ухиляються від сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) та неподаткових платежів; розшук боржників, їх майна та активів, на які може бути накладено стягнення; забезпечення безпеки діяльності працівників органів служби фінансових розслідувань, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків; запобігання, виявлення, припинення корупційних діянь та правопорушень, а також злочинів у сфері службової діяльності з боку працівників служби фінансових розслідувань; здійснення адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення відповідно до законодавства України.

Органам фінансових розслідувань відповідно до закону надається право затримувати й доставляти в місця утримання під вартою, інші, призначені для утримання осіб, приміщення підозрюваних (обвинувачених) у вчиненні злочинів, а також осіб, стосовно яких ведеться адміністративний процес.

Розроблення законопроекту "Про Державну службу фінансових розслідувань" потребує одночасного внесення змін до деяких законів України, а саме: "Про Державну податкову службу", "Про міліцію", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про прокуратуру", "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів", "Про засади запобігання і протидії корупції", "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", до Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні порушення та ін.

Створення Державної служби фінансових розслідувань, на нашу думку, повністю відповідатиме ідеології реформування правоохоронної системи України, а відповідний Закон, у разі його прийняття, за предметом правового регулювання належатиме до пріоритетної сфери адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, що регулює діяльність органів, які протидіють економічній злочинності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Литвинов О. М. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 200 с.
2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підруч.] / Бандурка О. М. – Х., 1998.
3. Козлов Ю. М. Координація в управленні народним господарством в СРСР / Козлов Ю. М. – М., 1976. – 120 с.
4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підруч.] / Плішкін В. М.; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999.
5. Білоус В. Т. Координація боротьби з економічною злочинністю / Білоус В. Т. – К., 2002. – 449 с.

6. Кондратьев Я. Координация деятельности правоохранительных органов – запорука ефективної боротьби зі злочинністю / Я. Кондратьев // Крок. – 2001. – № 22.

7. Литвинов А. Н. Предупреждение преступлений и правонарушений. Профилактическая работа с населением : [науч.-практ. пособие]. / Литвинов А. Н. – М. : Юркнига, 2004. – 120 с.

8. Маркелов Т. Л. Координация деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений и иных правонарушений / Т. Л. Маркелов // Взаимодействие органов прокуратуры с Советами народных депутатов, иными государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами в предупреждении преступлений : сб. ст. – М., 1983.

9. Сомин В. Н. Социальное управление предупреждением преступности: Введение в теорию / Сомин В. Н. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1990. – С. 64–68.

10. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

11. Узагальнення стану координаційної діяльності та її впливу на законність і правопорядок у державі : аналітичний огляд / Генеральна прокуратура України. – 2012. – 42 с.